

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

Reçu le

25 MARS 2022

Mairie de DINARD

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 21NT00258

M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Béria-Guillaumie
Rapporteuse

La cour administrative d'appel de Nantes

(4^{ème} chambre)

M. Pons
Rapporteur public

Audience du 8 mars 2022
Décision du 25 mars 2022

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. , et la société , ont demandé au tribunal administratif de Rennes de « prendre acte » de ce que la commune de Dinard a commis une faute en refusant de l'inscrire sur son listing et mailing presse en tant que journaliste et de l'accréditer pour les événements officiels de la ville de Dinard et « constater » la violation par la commune de Dinard du principe d'égalité d'accès à l'information des organes de presse et des journalistes, d'annuler les décisions du maire de la commune de Dinard des 16 et 21 septembre 2017, d'enjoindre à la commune de Dinard de lui adresser, en sa qualité de journaliste, tous les documents envoyés aux autres journalistes aux adresses postale et électronique communiquées, de l'inscrire en tant que journaliste sur le listing du service de communication, le listing presse de la commune de Dinard et tout autre listing en lien avec les événements ayant lieu à Dinard, d'ordonner son accréditation comme journaliste pour toutes les manifestations dont la commune de Dinard est organisatrice, en particulier le Jumping International du 2 au 5 août 2018, le Festival international de musique du 5 au 18 août 2018, le Festival du film britannique du 26 au 30 septembre 2018 et les expositions estivales, de supprimer des passages diffamatoires des écritures de la commune de Dinard et de condamner la commune de Dinard à verser à M. la somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation de son préjudice du fait des propos diffamatoires, outrageants et calomnieux.

Par un jugement n° 1802421 du 30 novembre 2020, le tribunal administratif de Rennes a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 29 janvier 2021 et le 29 septembre 2021, M. , et la société , représentés par Me Marchix, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1802421 du tribunal administratif de Rennes du 30 novembre 2020 ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, les décisions du maire de la commune de Dinard des 16 septembre et 21 septembre 2017 ;

3°) à titre principal, d'enjoindre à la commune de Dinard :

- d'adresser à M. sa qualité de journaliste tous les documents envoyés aux autres journalistes aux adresses postale et électronique indiquées,
- d'inscrire M. en tant que journaliste sur le liste du service de communication, le listing presse de la ville de Dinard, et tout autre listing en lien avec les événements ayant lieu à Dinard ;
- d'ordonner l'accréditation de M. comme journaliste pour toutes les manifestations dont la ville de Dinard est organisatrice ;

4°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la commune de Dinard de procéder à une nouvelle instruction des demandes de M. d'inscription sur les listes de communication des invitations aux événements municipaux et d'accréditation dans un délai d'un mois ;

5°) d'écarter des débats la pièce n° 2 produite par la commune de Dinard et d'ordonner la suppression de passages diffamatoires des écritures de la commune de Dinard ;

6°) de condamner la commune de Dinard à verser à M. la somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi du fait des propos diffamatoires, outrageants et calomnieux de la commune de Dinard ;

7°) de mettre à la charge de la commune de Dinard la somme de cinq mille euros à verser à leur avocate au titre des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Ils soutiennent que :

- sa qualité de journaliste est établie, indépendamment des dispositions de l'article L. 761-15 du code du travail qui, d'une part, ne sont plus en vigueur et, d'autre part, ne lui sont pas applicables puisqu'il n'a pas la qualité de salarié ; il a la qualité de journaliste indépendant et est le créateur et l'auteur d'un journal depuis 1988 ;
- ses conclusions contre la décision implicite du 16 septembre 2017 rejetant sa demande du 16 juillet 2017 sont recevables :
 - o même si sa requête initiale devant le tribunal administratif de Rennes ne mentionnait pas cette décision implicite, il appartenait au juge d'exercer son pouvoir d'interprétation des écritures des parties ;

- la décision n'indiquant pas les voies et délais de recours ouverts à son encontre il avait un délai d'un an pour en demander l'annulation, délai non écoulé le 28 mai 2018 ;
- à supposer qu'il n'ait eu connaissance de la décision du 16 septembre 2017 que par le mémoire en défense de la commune enregistré devant le greffe du tribunal administratif de Rennes le 27 février 2019, ses conclusions contre cette décision présentées le 30 septembre 2020 l'étaient dans un délai raisonnable d'un an et sept mois ;
- ses conclusions contre le courrier de refus du 21 septembre 2017 sont recevables ; le courrier du 21 septembre 2017 constitue bien une décision faisant grief modifiant l'ordonnancement juridique et rejette notamment sa demande d'accréditation pour le festival du film britannique ;
- le motif d'ordre public avancé par la commune pour justifier les décisions des 16 et 21 septembre 2017 n'est pas établi ;
- les décisions contestées méconnaissent la liberté d'expression reconnue par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; elles méconnaissent la liberté de la presse ; les décisions méconnaissent par ailleurs le droit à l'information des habitants de la commune garanti par l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales ;
- des passages diffamatoires doivent être supprimés dans les écritures de la commune devant le tribunal administratif de Rennes ; la commune doit être condamnée à leur verser 5 000 euros de dommages et intérêts à ce titre.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 juillet et le 9 novembre 2021, la commune de Dinard, représentée par Me Collet, conclut au rejet de la requête et demande, en outre, qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire de M. [redacted] et de la société [redacted] en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions de M. [redacted] dirigées contre la décision du 16 septembre 2017 sont irrecevables en raison de leur tardiveté :
 - M. [redacted] et sa société ont eu connaissance de cette décision au plus tard lors de la communication, le 1^{er} mars 2019, de son premier mémoire en défense devant le tribunal administratif de Rennes ; le délai de recours expirait le 2 mars 2020 au plus tard ;
 - la requête initiale de M. [redacted] et de sa société devant le tribunal administratif de Rennes ne visait aucunement la décision implicite du 16 septembre 2017 et ne peut être requalifiée en ce sens ;
- les moyens soulevés contre le courrier du 21 septembre 2017 sont inopérants puisqu'il sont relatifs à l'inscription sur la liste des destinataires des informations adressées par le service presse et communication de la commune, alors que ce courrier n'a pas un tel objet ;
- le statut d'organe de presse de M. [redacted] et de sa société n'est pas établi ;
- les décisions sont motivées par le comportement adopté par M. [redacted] notamment lors de l'édition 2016 du Festival international du Film Britannique et le maintien de l'ordre public ;

- les décisions ne font pas obstacle à l'exercice de l'activité de M. , et ne méconnaissent pas le droit à l'information des habitants qui sont informés par plusieurs journaux locaux de l'actualité dinardaise ;
- à titre subsidiaire, l'ensemble des conclusions de M. devant le tribunal administratif de Rennes étaient irrecevables :
 - o les conclusions tendant à la prise d'acte, au constat, à dire, à juger ne relèvent pas des pouvoirs du juge administratif et sont irrecevables ;
 - o les conclusions à fin d'annulation du courrier du 21 septembre 2017 sont dirigées contre un courrier ne faisant pas grief, le courrier de M. du 15 septembre 2017 ne comportant aucune demande notamment d'accréditation ;
 - o la demande d'accréditation de M. , formulée le 16 juillet 2017 ayant été implicitement rejetée le 16 septembre 2017, une décision ultérieure aurait un caractère confirmatif ;
- les propos contestés n'excèdent pas la limite de la controverse entre parties dans le cadre d'une procédure contentieuse.

Par une ordonnance du 29 septembre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 novembre 2021.

M. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du bureau d'aide juridictionnelle du 15 mars 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du travail ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Béria-Guillaumie, première conseillère,
- les conclusions de M. Pons, rapporteur public,
- et les observations de Me Marie, représentant la commune de Dinard.

Considérant ce qui suit :

1. M. [REDACTED] est le directeur d'une publication périodique, consacrée essentiellement à l'actualité de la région de Dinard (Ille-et-Vilaine), qu'il alimente de ses photographies d'événements et de quelques commentaires de certains de ceux-ci. Cette publication a été créée en 1988 et est désormais diffusée numériquement. Par un courrier électronique du 16 juillet 2017 adressé à la responsable du service communication de la mairie de Dinard, M. [REDACTED] a demandé à la commune de lui adresser, comme aux médias, l'ensemble des informations relatives aux manifestations de la commune. M. [REDACTED] a adressé la copie de ce courrier électronique au maire le 9 août 2017 et en confirmait la teneur par un courrier du même jour adressé à la responsable du service communication, réitérant sa demande de figurer sur le listing de la commune relatif aux médias invités aux événements. Par une lettre du 15 septembre 2017 adressée au maire de Dinard, M. [REDACTED] rappelait ses précédents courriers, le fait qu'il n'avait obtenu aucune réponse et relevait qu'il n'avait pu participer aux manifestations ouvertes aux journalistes de l'édition 2017 du Festival international du film britannique de Dinard, puis informait le maire de son intention de saisir le tribunal administratif de Rennes. Par un courrier du 21 septembre 2017, le maire de la commune de Dinard a accusé réception du courrier du 15 septembre 2017, indiqué contester l'ensemble des éléments et prendre note de la future procédure diligentée contre la commune devant la juridiction administrative.

2. M. [REDACTED] a saisi en mai 2018 le tribunal administratif de Rennes d'une demande, tendant dans le dernier état de ses écritures, à l'annulation de décisions du maire de Dinard des 16 et 21 septembre 2017, à la constatation de ce que la commune avait commis une faute en refusant de l'inscrire sur son listing et mailing presse et de l'accréditer pour les événements officiels de la commune, d'enjoindre à la commune de lui adresser l'ensemble des mêmes documents qu'aux journalistes inscrits sur ces listing et mailing presse et enfin, de supprimer certains passages des écritures de la commune comme diffamatoires et de la condamner à lui verser la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice du fait de ces propos estimés diffamatoires, outrageants et calomnieux. M. [REDACTED] et la société [REDACTED] relèvent appel du jugement du 30 novembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté l'ensemble des conclusions de sa demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

4. Ainsi qu'il a été rappelé au point 1, par un courriel du 16 juillet 2017 intitulé « listing de la ville », M. [REDACTED] a demandé à la responsable du service communication de la

commune de Dinard de lui adresser l'ensemble des informations relatives aux grandes manifestations de la commune, que ce service adressait aux médias. Il a réitéré sa demande par un courrier du 9 août 2017 adressé à cette même responsable et a le même jour porté à la connaissance du maire le courrier électronique du 16 juillet 2017. La demande d'inscription sur le listing presse/médias de la commune formulée par M. [redacted] a donc été implicitement rejetée le 16 septembre 2017, ce dont l'intéressé était conscient puisqu'il indique, dans son courrier du 15 septembre 2017 qu'il prenait acte de ce refus notamment en ce qui concerne la 28^{ème} édition du Festival du film britannique. A supposer que l'absence d'accusé de réception lui indiquant la naissance d'une décision implicite de rejet dans un délai de deux mois à compter de sa demande du 16 juillet 2017 ait empêché M. [redacted] de connaître la date à laquelle est intervenue cette décision implicite, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, cette décision implicite a été portée à sa connaissance par les écritures en défense de la commune de Dinard enregistrées au greffe du tribunal administratif de Rennes le 27 février 2019 et communiquées à son conseil le 1^{er} mars suivant.

5. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que ce n'est que dans des écritures enregistrées au greffe du tribunal administratif de Rennes le 30 septembre 2020 que M. [redacted] a présenté des conclusions à fin d'annulation de la décision implicite du maire de la commune de Dinard du 16 septembre 2017, rejetant sa demande formulée par courriel le 16 juillet précédent. De telles conclusions ont ainsi été enregistrées postérieurement à l'écoulement du délai raisonnable de recours mentionné au point 3, qui prenait fin le 16 septembre 2018 ou, à supposer que M. [redacted] n'ait eu connaissance de la décision implicite de rejet que le 1^{er} mars 2019, le 1^{er} mars 2020. Contrairement à ce que soutient l'intéressé, ses écritures enregistrées le 28 mai 2018 devant le greffe du tribunal administratif de Rennes, présentées par un conseil, ne visaient aucunement une décision implicite du 16 septembre 2017 et ne pouvaient être interprétées comme présentant également des conclusions dirigées contre une telle décision implicite.

6. Il résulte de tout ce qui précède que M. [redacted] et la société [redacted] ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du maire de Dinard née le 16 septembre 2017 comme irrecevables en raison de leur tardiveté.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la demande d'annulation du courrier du 21 septembre 2017 :

7. Aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières (...) ». Par ailleurs, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. ».

8. Par ailleurs, l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans

préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

9. Il est constant que M. ne dispose pas d'une carte d'identité professionnelle de journaliste, en application des dispositions de l'article L. 7111-6 du code du travail, lui permettant notamment de bénéficier des dispositions prévues en faveur des représentants de la presse par les autorités administratives. Il ressort en outre des pièces du dossier que la décision de la commune de Dinard est fondée sur le comportement qu'a eu M. au cours du festival international du film britannique en 2016, alors que lui avaient été accordées les mesures dont il demande le bénéfice en 2017. La réalité de l'altercation entre M. et un membre du festival ressort des écritures même de l'appelant. En lui opposant la nécessité de maintenir l'ordre public lors des manifestations organisées par la commune, cette dernière n'a ni opposé à M. un motif étranger à la décision contestée, ni apprécié de manière erronée la situation. Par ailleurs, la décision de la commune de Dinard de ne pas diffuser systématiquement à M. les informations données aux journalistes ou correspondants de presse figurant sur ses listing et mailing presse n'empêche aucunement l'intéressé de rapporter les événements locaux dans sa publication ainsi que ses photographies. Dès lors, alors même que M. pourrait se prévaloir de la qualité de journaliste ou qu'il a pu bénéficier par le passé de certaines « accréditations » pour rendre compte de plusieurs manifestations, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision lui refusant son inscription sur la liste des représentants de la presse invités aux manifestations organisées par la commune de Dinard. En outre, compte tenu de la possibilité pour l'intéressé de continuer à rapporter les événements locaux et de la couverture par la presse locale de ces mêmes événements, M. n'est pas, en tout état de cause, fondé à soutenir que la décision contestée méconnaît le droit à l'information des habitants de la commune en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

10. Il résulte de ce qui précède que M. et la société ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande dirigée contre le courrier du maire de la commune de Dinard du 21 septembre 2017.

En ce qui concerne la demande de suppression de passages injurieux ou diffamatoires :

11. Aux termes de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « *Sont également applicables les dispositions des alinéas 3 à 5 de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ci-après reproduites : "Art. 41, alinéas 3 à 5. -Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. / Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts (...)"* ».

12. Les passages contestés de la commune de Dinard dans ses écritures devant le tribunal administratif de Rennes visés par la requête ne présentant pas un caractère injurieux et diffamatoire, M. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a refusé de faire droit à ses conclusions tendant à la suppression de ces passages et a rejeté, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins de dommages et intérêts qui y étaient associées.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. [redacted] et la société [redacted] ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté l'ensemble des conclusions de sa demande dirigée contre la commune de Dinard. Ses conclusions à fin d'injonction doivent donc être rejetées par voie de conséquence.

Sur la demande de suppression de passages injurieux ou diffamatoires

14. Compte-tenu du contexte dans lequel ils ont été rédigés, les passages des écritures de la commune de Dinard dont la suppression est demandée par M. [redacted] n'excèdent pas le droit à la libre discussion et ne présentent pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Par suite, les conclusions de M. [redacted] et la société [redacted] ; présentées sur le fondement de l'article L. 741-2 du code de justice administrative doivent être rejetées ainsi, par voie de conséquence, que ses conclusions tendant à la condamnation de la commune de Dinard à lui verser des dommages et intérêts à raison de ces passages.

Sur les frais du litige :

15. En premier lieu, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Dinard, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. [redacted] demande en application des dispositions combinées de cet article et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

16. En second lieu, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. [redacted] et de la société [redacted] la somme que la commune de Dinard demande en application de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. [redacted] et de la société [redacted] est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Dinard tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. [redacted] , à la société [redacted] , et à la commune de Dinard.

Délibéré après l'audience du 8 mars 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Rivas, président-assesseur,
- Mme Béria-Guillaumie, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 mars 2022.

La rapporteure,

Le président,

M. BÉRIA-GUILLAUMIE

L. LAINÉ

La greffière,

S. LEVANT

La République mande et ordonne au préfet d'Ille-et-Vilaine en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

